



한국의 대통령선거 TV토론 모델 개발 연구

권혁남

(전북대 신문방송학과 교수)

1. 머리말

오늘날의 정치선거는 전적으로 언론, 특히 텔레비전에 의해 승패가 결정되기 때문에 모든 후보들의 선거운동은 텔레비전을 중심으로, 그리고 유권자보다는 텔레비전을 겨냥하여 선거전략을 세울 수 밖에 없다. 이런 점에서 오늘날의 선거는 분명 'TV선거'이다.

오늘날 정치에 있어서 텔레비전은 민주주의를 위한 강력한 도구로 자리매김하고 있다. 대의민주정치에서 우리 국민들이 정치인들을 평가하고 이들에게 책임을 부가할 수 있는 방법 중의 거의 유일한 것이 바로 선거이다. 선거에서 후보들에 대한 정보는 국민들이 선출될 공직자에 대한 판단과 평가를 내리는데 필수적이고 동시에 결정적이다. 불완전하고 부정확한 정보는 국민들의 결정을 흐리게 만들고 잘못된 선택으로 유도한다. 따라서 풍부하고 정확한 정보를 기초로 한 투표가 담보되어야만 참다운 민주주의가 실현될 수 있는 것이다.

바로 이러한 점에서 TV토론의 가치가 빛난다. TV토론은 어떠한 다른 매체보다도 유권자들에게 풍부하고, 제 3자에 의해 걸러지거나 변형되지 않은 정확한 정보를 유권자가 직접 접촉하여 후보들에 대한 판단에 활용할 수 있게 해준다는 점에서 매우 유용한 도구이다.

물론 선거철에 유권자들은 언론의 선거캠페인 보도, 정치광고, 후보자 방송연설 등을 통해 선거관련 정보를 입수하고 있다. 그러나 우리나라의 선거는 불공정의 역사로 기록될 만큼 선거의 공정성과 관련된 시비가 끊이지 않았는데, 언론, 특히 텔레비전은 항상 편파보도 시비의 중심에 있어왔다. (권혁남, 1997:117). 언론의 선거

보도는 언론 스스로가 메시지를 여과, 통제하기 때문에 항시 불공정 시비로부터 자유로울 수 없었다. 정치광고 역시 후보측이 메시지를 통제하기 때문에 그 내용이 일방적인 정치선전으로 인식되고 있다. 후보자 방송연설 역시 한명의 후보가 나와 자신이 직접 작성한 메시지를 유권자들에게 일방적으로 전달하기 때문에 유권자들의 흥미를 불러 일으키지 못한다.

반면에 TV토론은 똑같은 조건에서 경쟁하는 후보들을 한자리에 모아 놓고 후보들간의 논쟁대결을 통해 이들의 자질과 정책을 직접 비교해 볼 수 있는 유일한 기회이다. 또한 자신이 지지하지 않는 후보에 대해서도 새롭게 지켜볼 수 있는 기회를 제공한다. TV토론은 유권자들에게 긴장감과 현장감, 그리고 흥미를 불러 일으킬 수 있을 뿐만 아니라 후보들간의 우열을 가릴 수 있게 하여 지지후보를 결정하는데 필요한 풍부하고 정확한 정보를 유권자 개인이 직접 채취할 수 있다는 점에서 중요한 의미가 있다.

지난 95년 6.27 지자재 선거때 우리나라에서 처음으로 등장한 TV토론은 후보자들과 직접 접촉하기 어려운 유권자들에게 후보자들의 정책과 정치적 능력을 알 수 있게 해주고 인간적 측면을 가까이서 느끼게 해줬다는 점에서 매우 긍정적으로 평가되었다. 그러나 우리나라에서 TV토론이 본격화된 것은 지난 97년 12월 18일에 있었던 15대 대통령선거가 중요한 계기가 되었다. 선거일을 7개월이나 남겨놓은 5월부터 각신문사와 방송사들이 경쟁적으로 TV토론을 주최하였으며, 나중엔 각종 시민단체들에서도 TV토론을 주최하여 지난 15대 대통령선거에서 치러진 TV토론은 모두 100여차례에 이르렀다. (김우룡, 1998).

선거초반에 실시된 개별 초청TV토론에 대한 비판적인 여론이 들끓자 각 정당은 국민의 여망을 받아들여 전격적으로 합동토론회를 실시하였다. 여야는 선거법을 개정, '대통령선거방송 토론위원회'를 성하여 97년 12월 1일, 7일, 14일 모두 3차례에 걸쳐 각 120분씩 합동토론회를 개최하였다.

사실상 TV토론의 원년으로 기록될 1997년 15대 대통령선거 후보자 합동토론회는 그런대로 성공했다고 평가할 수 있으며, 앞으로의 대통령선거 캠페인방식을 크게 바꿔놓았고, 대통령선거의 승패를 결정짓는 가장 중요한 요인으로 자리하게 되었다는 점에서 중요한 의미를 갖는다.

15대 대통령선거에서 TV토론이 정치권과 국민들로부터 각광을 받았던 것은 정치

상황과 깊은 관련이 있다. 선거가 있던 1997년 벽두부터 한보사태가 터졌고, 이 사건에 유력 정치인들이 깊게 관련되었다는 사실이 알려지면서 국민들의 정치권에 대한 시선이 매우 뜨거워졌다. 또한 1992년의 14대 대통령선거에서 전문학적 역수가 사용된 것으로 알려진 선거자금의 공개문제로 정가가 어수선하였다.

이러한 일련의 사건들이 발단이 되어 우리나라의 고질병인 고비용 선거구조를 개혁해야 한다는 여론이 팽배해진 정치상황에서 자연스럽게 TV토론이 강력한 대안으로 등장하였다. 우리나라의 선거를 혼탁하고 과열로 치닫게 만들어 결과적으로 고비용 선거를 만드는 요인중의 하나가 바로 유세장 청중 동원이었다. 후보들은 가능한 많은 유권자를 만나기 위해 옥외 대중집회를 갖지 않을 수 없었다. 반면에 유권자들은 정치에 흥미를 잃어가고 있고 바쁜 생활 때문에 대중 집회장에 가기가 더욱 더 어려워진다. 그러기 때문에 후보자들은 세과시와 세몰이를 위해 청중들을 동원해야만 하기 때문에 선거비용이 증가할 수 밖에 없는 악순환이 계속되었던 것이다. TV토론은 바로 이러한 문제를 쉽게 해결해 줄 수 있는 매우 유용한 대안으로 주목을 받았던 것이다.

실제로 TV토론은 국민들로부터 커다란 호응을 불러일으켰으며, 선거에 적지않은 영향을 미쳤다. 예를 들어 12월에 개최되었던 세차례의 합동토론회는 모두 50% 이상의 높은 시청률을 기록하였다. 그리고 15대 대통령선거가 끝난 뒤 실시된 조사에 의하면 유권자들은 지지후보를 결정하는데 있어서 TV토론으로부터 가장 많은 영향을 받았는데, 응답자의 63.8%가 이같이 응답하였다. (언론연구원, 1998:82). 또한 선거기간에 지지후보를 바꾼 유권자의 50.0%가 TV토론이 중요한 계기가 되었다고 응답하였다. (한겨레신문, 1997. 12.19).

그러나 TV토론은 만병통치약이 아니다. TV토론 역시 장점과 함께 나름대로의 부작용을 갖고 있다. 우선 가장 우려되는 점이 TV토론에서 후보들간의 우열이 정치적 능력이나 정책 등의 본질적인 문제보다는 사소한 단서나 피상적인 이미지에 의해 가려진다는 점이다. 다시 말해 시청자들은 대통령의 직무수행과 직접적으로 관계없는 후보의 용모, 표정, 말솜씨, 연기력 등의 단서들을 가지고 후보를 평가한다는 점이다. 그래서 TV토론에서는 토론의 내용과 관계없이 잘생기고 거침없이 말 잘하고, 실수하지 않으며 때로는 사전에 준비한 연기력을 완벽히 소화해내는 후보가 승리하게 되어있다. 결국 TV시대에 살고있는 정치인들은 하나의 상품으로 전락하고 말았다.

더 잘 팔리기 위해서는 내용보다는 겉모양이 매력적으로 포장되어야 하고, 무엇을 말할 것인가보다는 어떻게 말할 것인가를 더 많이 생각하지 않으면 안되게 되었다.

TV토론이 이러한 본질적인 문제점을 갖고 있음에도 불구하고 TV토론이 갖고 있는 유용성을 뒤엎을 수는 없다. 중요한 것은 TV토론의 부작용과 그것이 가져올 수 있는 피해를 정확히 인식하여 그것들을 최소화할 수 있는 방안들을 강구하는 일이다. 특히나 우리나라의 고질적인 고비용 선거구조를 근본적으로 개혁할 수 있는 길은 TV토론을 활성화시킬 수 밖에 없다는 현실적인 측면을 고려하지 않을 수 없다.

이같은 시대적 배경을 두고서 본 연구는 우리나라의 정치문화에 맞는 한국적 TV토론의 포맷에 대해 논의하고자 한다. 다시 말해 본 연구는 지난 15대 대통령선거에서 있었던 각종 TV토론에서 나타난 문제점들을 개선할 수 있는 방안들을 심층적으로 논의함으로써 한국적 현실에 맞는 TV토론의 형식과 내용들을 제시하는 것을 연구목적으로 한다.

2. TV토론의 제도화 필요성

우리나라 정치문화에 맞는 TV토론에 대해 논의하기 위해서는 TV토론이 태어나 최초로 성공한 나라인 미국의 TV토론에 대해 잠시 살펴볼 필요가 있다.

미국은 물론이고 대부분의 선진국에서 대통령선거 TV토론은 거의 하나의 제도로 정착되었다. 미국에서 최초의 후보자 토론은 1858년 상원후보인 링컨과 더글러스간의 토론이다. 1948년에는 공화당 오레건주 대통령 예비선거에서 토마스 듀이와 해롤드 스테스 간에 최초의 라디오 토론회가 있었으며, 1956년 플로리다주 민주당 대통령 예비선거 주자들 사이에 최초의 TV토론이 있었다. 그러다 1960년에 케네디와 닉슨간의 정당의 공식 후보들간의 TV토론이 시작되었다. 그 이전까지는 TV토론을 하고 싶어도 법적인 장벽 때문에 할 수가 없었다. 법적인 장벽이란 바로 연방통신법 315조에 규정되어 있는 “동등시간 원칙”(equal time rule) 또는 “동등기회 원칙”이다. 동등기회원칙이란 방송사가 법적으로 자격이 있는 후보에게 방송을 사용토록 허락 하였다면 다른 모든 후보들에게도 동등한 방송시간과 동등시설, 동등비용을 부여해야 한다는 원칙이다. 이 원칙 때문에 군소후보들을 제외한 민주당과 공화당 후보들만의 TV토론이 불가능하였다.

그러나 1960년 대통령선거를 앞두고 연방통신법 315조의 효력을 일시 정지시킴으로써 케네디와 닉슨후보간의 TV토론이 가능하게 되었던 것이다. 1960년 TV토론은 3대 방송사들이 주최를 하였는데, 모두 네 번의 60분짜리 토론이 텔레비전 스튜디오로부터 전국으로 중계방송되었으며, 패널리스트들도 방송인들이 대부분이었고 신문 기자들이 한두명 포함되었다.

1960년 이후 1976년 선거 때까지 동등시간원칙 때문에 TV토론이 또다시 중단되었다. 그러나 1975년 소위 아스펜 원칙(Aspen Ruling)이 TV토론을 부활시키는 중요한 계기로 작용한다. 또한 아스펜 원칙은 TV토론의 주최자, 개최장소, 사회자 및 패널리스트에의 방송인의 참여 문제 등에 중대한 영향을 미쳤는데, 특히 이 원칙에 따라 TV토론의 주최권이 방송사에서 여성유권자연맹(League of Women Voters)으로 넘어가게 되었다.

아스펜 원칙은 방송이 군소후보들에게 동등시간원칙을 적용하지 않을 수 있는 다섯가지 조건을 명시하였는데, 그 조건은 다음과 같다. ①뉴스를 제작하고 보도하지 않는다는 가정에서 방송사가 아닌 제 3자에 의해 토론회가 열릴 경우 ②토론회가 방송국 스튜디오 밖에서 열릴 경우 ③토론회가 생방송될 경우 ④편집에서 오는 잠재적 편파성을 배제하기 위해 전체 내용이 전달될 경우 ⑤토론회가 특정 단일 후보자의 이익에 편향되지 않고 저널리스트적 판단이 중심이 될 때 등이다.

아스펜 원칙에 따라 1976년 대통령 선거에서 여성유권자연맹은 모두 네차례의 TV토론회를 주최하였다. 그 이후 1980년, 1984년 대통령선거에서의 TV토론은 모두 여성유권자연맹이 주최권을 행사하였다. 그러나 1981년 미국의 연방통신위원회(FCC)는 자격있는 주최자가 토론회를 맡는 한에 있어서 방송사의 기술적 편의를 위해 방송국의 스튜디오에서 토론을 중개하는 것을 허락하였다. 이어서 1983년 11월 8일 FCC는 TV토론의 주최권을 심대하게 바뀌는 규칙을 발표하였다. 여성유권자연맹의 강력한 반대에도 불구하고 FCC는 동등시간규정의 제약 없이 방송사가 직접 선택한 후보들을 불러 라디오와 텔레비전으로 토론회를 주최할 수 있도록 규정을 바꿨다. 이러한 규정에 따라 1984년 대통령선거 때부터 방송사들이 예비선거 기간동안 각 정당내 후보들간의 TV토론을 주최하게 되었다.

1988년 선거를 앞두고 여성유권자연맹은 민주당과 공화당 후보들이 TV토론을 앞두고 자신들에게 유리한 토론회의 진행과 포맷을 지나치게 요구하자 토론회 주최권

을 포기한다고 선언하였다. 여성유권자연맹의 주최거부 이후, 방송사와 정당의 압력으로부터 자유로울 수 있는 독립적이고 연속성이 있으며, 동시에 공격권위가 있는 새로운 토론회 주최기관이 필요하게 되었다. 이렇게 해서 1987년 대통령토론회위원회(Commission on Presidential Debates)가 발족되었다. 비정치적, 비영리적 단체인 이 위원회는 10명의 위원, 1명의 실무 책임자, 그리고 50명의 자문위원으로 구성되어 있다. 이 위원회는 양당의 정치인과 노동계 대표, 경제계 대표, 시민단체 등이 참여하고 있으며, 위원회의 임무는 대통령선거 토론을 주최하고 유권자를 교육시키는 일이다. 이 위원회는 예비선거에는 전혀 관심이 없고 오직 정당간의 공식적인 후보들을 대상으로 하는 토론만을 전담하고 있다.

미국의 TV토론은 법으로 강제되어 있지 않지만 이제는 어느 누구도 TV토론을 피할 수도, 피할 수도 없게 되었다. 왜냐 하면 무엇보다도 국민들이 TV토론을 간절히 원하기 때문이다. 또한 후보들 역시 선거캠페인 비용이 천정부지로 상승함에 따라 TV토론에 의존할 수 밖에 없게 되었다. 따라서 후보들은 TV토론에 나가서 잘 하면 접수를 얻을 수도 있고, 설사 TV토론에서 접수를 잃는다 하더라도 TV토론에 나가지 않았을 때 입게될 손실에 비하면 그 손실이 훨씬 적을 것이라는 계산에서 TV토론에 나가고 있다.

이렇게 관례적으로 제도화된 미국의 TV토론이 겉으로 별 잡음없이 순항하는 것처럼 보여도 안으로는 복잡하고 어려운 문제들이 산적해 있다. 후보들이 TV토론의 막강한 영향력을 잘 인식하고 있기 때문에 TV토론에 참가하는 조건으로 자신에게 유리한 토론회의 진행과 포맷을 요구하고 있다. 그래서 TV토론을 할 때 마다 후보들간의, 그리고 후보자와 주최자간의 신경전과 협상이 계속되고 있다. 현재 열세에 있거나 현직에 도전하는 후보들은 TV토론을 강하게 원하지만, 현재 상대방을 크게 앞지르거나 현직에 있는 후보는 TV토론에 소극적이며, 토론회에 나가더라도 큰 실수를 예방할 수 있는 포맷을 요구하고 있다.

이러한 복잡한 문제 때문에 미국의 매사추세츠 출신 민주당의 Edward J. Markey 하원의원은 연방정부로부터 선거캠페인 자금을 받는 조건으로 후보들의 TV토론 참여를 의무화하는 법안을 제출하기도 하였다 (Bates, 1993). Markey는 5번의 TV토론(4번은 대통령, 1번은 부통령 토론)에 참여하는 대가로 후보들에게 5,500만 달러의 선거자금을 지불할 것을 제안하였다. 덧붙여 그는 납세자들은 그들이 원하는 TV토

론에 후보들이 나오도록 요구할 권리가 있다고 주장하였다.

우리나라에서는 지난 1992년 14대 대통령선거가 끝나고 나서 TV토론을 강제적으로 할 수 있도록 제도화하지는 의견이 제기되었다. 14대 대통령선거 당시 김대중 후보의 거듭된 TV토론 제의를 김영삼 후보가 계속 회피하는 바람에 성사되지 않았다. 김영삼 후보는 법정 선거운동기간 전에는 “사전 선거운동의 우려가 있다”는 핑계로, 선거운동기간에는 “일정이 촉박하다”는 이유를 들어 사실상 제안을 거부하였다.

바로 이와 같이 여당후보와 선거에서 자신이 앞서고 있다고 생각하는 후보들은 가능한한 TV토론을 피하고자 하는 경향이 있다. 따라서 국민들의 올바른 판단과 선택을 위해, 그리고 우리나라의 고질적인 고비용 선거구조를 원천적으로 바꾸기 위해서는 TV토론이 반드시 이루어질 수 있도록 제도화하는 것이 필요하다.

선거토론 의무화에 대해 후보들은 선택의 자유권과 법규문제를 들고 나올 수 있다. 그러나 그의 권리는 그가 대통령직에 도전하지 않은 개인의 신분에서만 인정될 수 있는 것이지 공신력있는 정당의 대통령 후보를 수락하였다면 그는 개인으로서의 선택의 자유권을 더 이상 요구할 수는 없는 것이다.

이러한 점에서 지난 15대 대선 후반인 11월 14일 여야 합의하에 선거법(공직선거 및 선거부정방지법)을 개정하여 TV토론을 법적으로 의무화한 것은 매우 바람직한 일로 평가된다. 개정된 선거법 82조 2의 ①항에 대통령선거에 있어 공영방송사(한국방송공사, 문화방송)는 공동으로 후보자 1인 또는 수인을 초청하여 대담·토론회를 3회 이상 개최하도록 규정하고 있다.

이러한 법의 개정으로 인해 92년 14대 대선에서처럼 여야간의 합의가 되지않아, 그리고 방송사의 소극적인 태도로 인해 TV토론이 개최되지 않는 일이 사라지게 되어 우리나라 대통령선거에서 TV토론은 피할 수 없는 하나의 중요한 정치제도가 되어버렸다.

3. 15대 대선 TV토론의 전개과정과 특징

15대 대통령선거에서 흥수를 이뤘던 TV토론은 5월부터 시작되었다. 5월 1일부터 14일까지 MBC와 중앙일보가 “정치인과 시민 대토론회”를 처음으로 주최하자, 선수를 뺀 다른 언론사들도 경쟁적으로 TV토론을 주최하였다. SBS와 한국일보는 6월

2일에서 12일까지 “대선후보 주자 초청 시민포럼”을, KBS와 조선일보는 6월 2일에서 13일까지 “대선주자 초청 정치개혁 국민 대토론회”를 생방송으로 중계하였다. 이것만이 아니다. MBC는 6월 초에 후보 부인들을 초청하여 토론회를 개최하기까지 하였다.

경쟁적으로 치뤄진 TV토론은 국민들로부터 비상한 관심을 불러 일으켰다. 오전 10시에 생방송된 MBC, SBS 토론회는 최저 3.7%에서 최고 13.6%의 시청률을 보였고, 밤 9시 50분부터 생방송된 KBS 토론회는 최저 15.6%에서 최고 26.1%의 비교적 높은 시청률을 기록하였다.

7월 21일 신한국당의 공식후보가 결정되자마자 이회창, 김대중 후보 등을 대상으로 한 TV토론이 중앙과 지방에서 또다시 흥수를 이루었다. 다만 이전과는 달리 방송사들이 개별적으로 초청토론회를 개최하지 않고 방송사 합동으로 토론회를 주하여 방송사간의 쓸데없는 경쟁을 피했다는 점에서는 긍정적으로 평가되었다.

12월 합동토론회가 성사되기 전까지 있었던 TV토론은 그 필요성과 중요성에 대한 공감대를 형성하는데에는 성공을 거뒀지만, 개최 시기, 진행 방법 등에서 많은 문제점을 남겼다. 무엇보다도 TV토론의 시점이 너무 빨랐다는 점이다. 각 정당의 공식 후보들이 결정되지 않은 상황에서 실시된 TV토론은 정당간 편파성 시비를 불러 일으켰다. 예를 들어 야당의 김대중 총재는 소속 정당의 정식후보로 이미 선출된 반면에 여당의 소위 8룡들은 어디까지나 한 정당의 예비후보들이며 그중 대다수는 국민들의 절대적 지지도가 1%에도 미치지 못하였다. 그럼에도 불구하고 이들 예비후보들에게 야당의 공식적인 후보와 똑같은 조건으로 한 번에 2시간씩 TV전파를 할애한 것은 정당간의 형평성에도 맞지 않을 뿐만 아니라 귀중한 전파만을 낭비하였다는 비판을 면키 어렵다.

또한 이러한 개별 후보 초청 TV토론회는 본질적으로 TV토론이 지향하는 효과를 얻기 어려웠다. TV토론은 무엇보다도 후보들간의 정책을 한눈에 비교할 수 있고, 후보들간의 토론을 통해 누구의 정책이 바람직한지를 판별하는데 본래의 목적이 있다는 점을 감안한다면 이러한 개별토론회는 진정한 의미에서 TV토론이라 할 수 없다. 이것은 사실상 TV토크쇼나 기자회견과 크게 다를 바 없다. TV토론은 두명 또는 세명의 후보들을 한자리에 모아놓고 이들간의 차이점과 우열을 가릴 수 있을 때 비로소 의미를 갖는 것이다.¹⁾

또한 12월 이전에 있었던 개별토론회에서 나타난 또 다른 문제점은 패널리스트들이 전체 국민을 제대로 대표하지 못하였다는 점과 패널리스트들이 던진 질문이 형평성을 띠지 못했고, 질의 내용이 대통령 직무수행 능력의 검증과는 무관한 것들이 많았다는 점이다. 예를 들어 “공중조기경보기 값이 정확히 얼마인지 아는가?” 등과 같은 구체적인 통계치를 대답토록 요구하는 질문은 퀴즈용에 불과하다는 지적을 받지 않을 수 없었다. 또한 소문으로 떠도는 얘기를 사전에 확인하지 않고 전국민이 지켜보는 현장에서 확인을 요구함으로써 후보들의 입장을 난처하게 만드는 경우도 있었다. 만약 후보가 그 사실을 부정하더라도 그 후보의 정직성에 대한 불신의 찌꺼기는 여전히 남게 마련이다. KBS토론회에 참석했던 여당의 한 예비후보는 “무슨 근거로 그렇게 말하는가?” “대단히 섭섭하다”는 말을 여러차례 반복하기도 하였다. 이는 패널리스트들이 토론회를 청문회로 착각한데에서 오는 결과라 하겠다. 토론회에서 패널리스트는 자신을 내세우거나 후보를 설득시키려고 해서는 안되며, 어디까지나 그의 역할은 후보들이 가지고 있는 정책과 자질을 국민들이 평가할 수 있도록 토론을 이끌어내는데 있다.

이러한 문제점을 안고있는 개별토론회가 전국적으로 개최되어 국민들의 TV토론에 대한 실망과 식상함이 만연되면서 후보자 합동토론회에 대한 요구가 거세게 일어났다. 이러한 국민들의 강력한 요청에 부응하여 정치권은 97년 11월 14일 선거법을 개정하여 TV토론을 의무화하고, 합동토론회를 개최하는데 장애가 되는 요소들을 모두 제거함과 동시에 ‘대통령선거방송 토론위원회’를 설치하도록 하였다. 선거법에 의하면 대통령선거일 60일전까지 구성토록 되어있는 ‘대통령선거방송 토론위원회’는 선거법이 뒤늦게 개정되는 바람에 11월 20일에 구성되었다. 이 위원회는 각 정당과 방송사, 학계, 각 단체로부터 추천을 받은 11인으로 구성되었다.

전 국민의 뜨거운 관심아래 마침내 제 1차 합동토론회가 12월 1일(월) 밤 8시부터 10시까지 120분동안 개최되었다. 이어서 2차 토론회는 12월 7일(일), 3차 토론회

1) 1997년 11월 14일에 개정된 ‘공직선거 및 선거부정방지법’ 제 81조는 TV토론에 대한 개념을 다음과 같이 명확히 정의하고 있다. “대답이라 함은 1인의 후보자 또는 대답자가 소속 정당의 정강 정책이나 후보자의 정견 기타 사항에 관하여 사회자 또는 질문자의 질문에 대하여 답변 하는 것을 말하고, 토론이라 은 2인 이상의 후보자 또는 토론자가 사회자의 주관하에 소속 정당의 정강 정책이나 후보자의 정견 기타 사항에 관한 주제에 대하여 사회자를 통하여 질문 답변하는 것을 말한다.”

는 12월 14일(일)에 개최되었다. 논란이 되었던 토론 초청 후보자 기준은 ①원내 교섭단체 보유정당의 대통령 후보자 ②토론위원회가 선정한 5개 이상의 중앙일간지와 3개 TV사가 조사하여 보도한 후보등록 이전 10일간(11월 16일-25일)의 여론조사 결과 평균지지율이 10% 이상의 지지를 받은 후보자 중 하나 이상의 기준을 충족시키는 후보로 정했다. 이 기준에 따라 이회창, 김대중, 이인제 등 3후보가 합동토론회에 참가하였다. MSK의 조사에 의하면 1차 토론회의 종합시청률은 55.7%, 2차 토론회는 52.5%, 3차 토론회는 51.4%의 매우 높은 비율을 보였다고 한다. (대통령선거방송토론위원회, 1998:372). 한편 토론 초청 후보자 기준을 만족시키지 못한 군소후보들은 12월 14일 오전 10시에서 12시까지 120분 동안 기타 후보토론회에 초청되었다.

15대 대선의 합동토론회가 비교적 성공적으로 평가받았지만 몇가지 측면에서는 적지않은 문제점을 보였다. 그중에서도 가장 많이 지적되었던 문제점은 토론회가 정책토론이 아니라 후보자간 인신공격으로 일관하여 정쟁토론이 되고 말았다는 점이다. 또한 후보들의 답변시간이 너무 짧아 심층적인 토론이 되지 못했던 점 역시 문제로 지적되었다. (언론연구원, 1998:94).

4. 대통령 선거 TV토론 모델 개발을 위한 논의

이어서 우리의 정치상황과 정치문화에 맞는 대통령선거 TV토론 방식들을 찾아보도록 하자. 이를 위해서는 TV토론과 관련된 중요한 쟁점별로 나누어 지난 15대 대선 합동토론회에서 채택한 방식들의 장단점을 함께 논의하도록 하겠다. 여기에서 논의하고자 하는 쟁점들은 'TV토론 주최자문제', '토론 참여 후보자 범위문제', '후보 대결 방식 및 토론의 횟수, 시기, 시간, 장소, 토론의 주제문제', '사회자 선정 및 역할', '토론의 질의 응답방식 및 시간문제', '청중의 참여와 역할문제', 기타 등이다. 각 쟁점별로 자세히 살펴보도록 하자.

1) 주최자 선정문제

먼저 누가 TV토론을 주최(sponsorship)할 것이냐의 문제이다. 가능한 대안들을 열거하고 이들의 장단점을 알아보도록 하자.

(1) 방송사

주최자 대안으로서 우선적으로 방송사를 생각할 수 있다. 미국의 경우도 여성유권자연맹(League of Women Voters)이나 대통령 토론위원회(Commission on Presidential Debates)가 TV토론을 맡기 전에 방송들이 TV토론을 주최하였다. 1960년 네 번의 토론회(CBS, NBC, ABC), 그리고 1968년(ABC)과 1972년(CBS, NBC, ABC)에 주간 뉴스 인터뷰 프로그램을 통해 예비선거 토론회를, 1984년에 두 번의 예비선거 토론, 그리고 1988년에 특별방송을 통해 예비선거 토론(NBC)을 개최하였다.

방송사는 기술적 전문성과 충분한 재정을 갖고 있다는 점이 가장 큰장점이다. 그리고 막강한 힘을 갖고 있는 방송사가 토론회를 주최하고 그 내용을 방송한다는 사실 때문에 후보들의 참여도를 높일 수 있다.

그러나 방송사는 시청률을 의식하지 않을 수 없기 때문에, 더 많은 시청자들을 끌어들이고 이들을 만족시키기 위해 토론회를 가능한한 흥롭고 극적으로 만들 위험이 있다. 특히 토론회 주최권을 개별 방송사에 맡기면 방송사들은 토론회의 성공여부를 방송사의 위신과 관련시키기 때문에 방송사들간의 불필요한 경쟁을 유발할 수 있다는 점 역시 문제가 아닐 수 없다. 이러한 우려는 97년 5월과 6월 한바탕 전쟁을 치른바 있는 방송사 초청 후보토론회에서 여실히 확인되었다.

한편 방송사의 토론회 주최는 방송의 편파성 시비로부터 자유로울 수 없으며, 방송사는 토론회라는 정치이벤트의 주최자, 매니저로서의역할과 제 3자로서의 객관적인 보도지역역을 혼동할 위험성이 많다는 점도 문제이다.

(2) 시민단체

대표적으로 미국의 여성유권자 연맹을 들 수가 있는데, 여성유권자 연맹은 시민들이 충분한 정보를 갖고서 투표할 수 있도록 도움을 주는 것을 주된 목표로 하는 비정당조직으로서, 그동안 매우 양심적인 토론회 중개자 역할을 한 것으로 평가받고 있다.

이 연맹은 그동안 9번의 토론회(76년, 80년, 84년)와 14번의 예비선거 토론회(76년, 80년, 84년, 88년), 10번의 민주당 후보 토론회와 4번의 공화당 후보토론회를 개최하였다. 또한 이 기구는 부통령선거 토론(76년, 84년)을 제도화 했으며, 공화, 민주 양대정당 후보와 함께 무소속 후보(앤더슨)에게 토론의 기회를 준 적이 있다.

우리나라에서도 경실련, 시청자연대회의 등 건전한 시민단체들이 많이 있다. 문제는 이들이 토론회를 개최할 만한 인력과 조직을 갖고 있느냐 하는 것이 가장 큰 문제이다. 또한 미국의 여성유권자연맹이 겪었던 문제인 자금 문제, 조직 책임자가 자주 교체됨에 따라 관리자의 불연속성 등을 어떻게 극복하느냐가 문제이다. 그리고 토론회를 앞두고 토론회의 진행과 포맷과 관련하여 후보들간의 이견을 조정할 수 있는 강력한 권위를 갖고 있지 못한 점이 문제라 하겠다.

(3) 선관위, 방송위원회

이밖에도 선거관리위원회와 방송위원회를 고려할 수 있는데, 이들은 모두 직간접으로 정부의 지원을 받는 감독기구들이다. 그래서 이들이 주최하는 토론회가 불공정성 문제로 논란이 되었을 때 이를 감독하고, 규제할 또 다른 감독기구가 없다는 점이 문제이다. 따라서 이들 기구들은 선거관련 업무, 선거방송 업무 감독에만 전념토록 하는 것이 바람직하다.

(4) 토론위원회

결국 우리나라도 미국의 경우처럼 “토론위원회”를 조직하여, 이 기구가 TV토론을 담당토록하는 것이 바람직하다. 이 기구는 정당 관계자, 언론계, 경제계 대표, 노동조합 대표, 선거관리위원회, 학계, 법조계, 시민단체 대표 등이 참여하도록 해야 한다. 이 위원회의 활동은 국민들의 정치관심도를 높이고, 국민들에게 올바른 정치정보를 제공하고 시민교육을 시키는 시민정치교육센터 역할을 하며, 대통령선거나 자치단체장 선거, 기타 필요한 선거에서의 토론회를 담당토록 한다.

이런 점에서 15대 대선을 불과 한달을 앞두고 ‘대통령선거방송 토론위원회’가 전격적으로 구성된 것은 매우 다행스럽다 하겠다. 이 위원회의 구성과 역할에 대해서는 선거법 82조 2항 ②와 ③에 잘 나타나 있다. 위원회의 구성과 관련하여 “토론회는 방송법인, 방송학계, 대한변호사회, 언론인단체 및 시민단체 등이 추천하는 자와 국회에 의석을 가진 정당이 추천하는 각 1인을 포함하여 11인 이내의 위원으로 구성한다.이 경우 토론위원회의 위원을 추천하는 방송법인, 방송학계, 언론인 단체 및 시민단체 등의 범위와 추천절차 등은 공영방송사가 협의하여 결정한다”고 하였다.

이 규정에 따라 11명의 위원중 정당 추천인이 5명이고, 방송법인 천인이 2명, 방

송학계, 대한변호사회, 언론인단체, 시민단체 추천인이 각 1명씩이다. 결국 정당추천인이 너무 많다는 지적이 나올 수밖에 없다. 이와 관련하여 일부에서는 원내교섭단체를 구성하고 있는 정당으로만 한정하자는 의견이 제기되고 있다. 그러나 이렇게 된다면 TV토론에서 소외받을 수 밖에 없는 군소정당 후보들은 더욱 더 소외받을 가능성이 크다. 따라서 원내교섭단체 구성여부를 기준으로 하지말고 원내에 적어도 1석 이상의 의석을 갖고 있는 정당중 대통령후보자를 내세웠는지 여부를 기준으로하여 후보자를 내세운 정당에게만 토론회 위원 추천권을 주도록 하는 것이 바람직하다. 따라서 지난 15대 대선에서 자민련과 같이 비록 원내교섭단체를 구성했다 하더라도 후보자를 내세우지 않은 정당에게는 추천권을 주지 말아야 한다. 이와 같이 정당 추천인을 줄이는 대신에 학계와 시민단체 대표들을 늘려 TV토론의 공정성과 비정파성을 더욱 더 강화할 필요가 있겠다.

또한 이 위원회의 역할과 기능이 단순히 대통령선거의 TV토론 주최에만 국한해서는 안된다. 이 위원회의 활동은 국민들의 정치관심도를 높이고, 국민들에게 올바른 정치정보를 제공하는 시민정치교육센터 역할을 하여야 하며, 대통령선거 뿐만 아니라 지방자치단체장 선거, 기타 필요한 선거에서의 토론회를 주최할 수 있도록 그 역할과 기능을 확대하여야 한다. 그러기 위해서는 이 위원회를 한시적인 기구가 아닌 상시적인 기구로 운영해야 할 것이다.

2) 토론 참여 후보 범위 문제

미국의 TV토론도 군소후보들의 참여 문제가 매우 뜨거운 논쟁거리이다. 이상적으로 본다면 모든 후보들에게 표현의 자유를 줌으로써 공직자가 될 수 있는 기회를 균등하게 제공해야 한다. 그러나 문제는 군소후보들이 너무 많다는 점이다. 예를 들어 1984년 미국의 대통령선거에서 공식적으로 출마를 선언한 후보는 모두 229명이었다. 이렇게 많은 후보들을 상대로 어떻게 TV토론을 할 수 있겠는가 하는 현실적인 어려움이 있다.

1980년 선거에서 미국의 여성유권자 연맹은 처음으로 군소후보들의 경우에도 토론참여를 허용했는데, 단 국민의 지지도가 15%를 넘는 후보로 한정하여 무소속의 앤더슨 후보를 포함시켰으나 카터 당시 대통령이 거절하여 레이건후보와 앤더슨 후보간의 토론이 진행되었고, 후에 앤더슨의 지지도가 15% 미만으로 떨어져 자연스럽게

게 카터와 레이건 두사람만의 토론이 진행되었다. 물론 여성유권자연맹이 제시한 15% 기준은 매우 자의적이기 때문에 논란의 여지가 많았다.

또한 1992년 선거에서도 페로 후보가 토론에 참석했는데, 이 때 대통령 토론위원회는 ①전국적 조직이 있다는 증거 ②후보가 전국적 뉴스 가치가 있고 경쟁력이 있다는 증거 ③후보에 대한 전국적 관심도가 있다는 증표 등 3가지의 기준조건을 제시하였다.

양당제가 정착되어 있는 미국과는 달리 다당제인 우리나라의 실정에 맞는 토론 초청후보자 기준은 다음 두가지 안을 생각할 수 있다.

제 1안으로서는 지난 15대 대선에서 적용했던 기준으로서 ①원내 교섭단체 보유 정당의 대통령 후보자 ②토론위원회가 선정한 5개 이상의 중앙일간지와 3개 TV사가 조사하여 보도한 후보등록 이전 10일간(11월 16일-25일)의 여론조사 결과 평균지지율이 10% 이상의 지지를 받은 후보자 중 하나 이상의 기준을 충족시키는 후보로 정했다. 이 안은 경쟁력이 있는 후보를 토론에 포함시킬 수 있으며, 실질적으로 2-3명의 후보로만 국한시켜 토론회를 원활히 운영할 수 있는 장점이 있다. 그러나 10%, 또는 15%의 국민적 지지율의 기준치가 매우 자의적이라는 에서 논란이 일 수 있다.

제 2안은 “TV토론 개최 10일전을 기준으로 하여 ①국회내의 원내교섭단체를 구성한 정당의 공식 후보이거나 ②군소정당이나 무소속 후보의 경우 여론조사에서 원내교섭단체를 구성한 정당의 공식후보들중 지지도가 가장 낮은 후보의 지지도를 기준으로 이 기준을 넘는 군소후보에게만 토론회 참여를 허용한다”. 예를 들어 첫 번째 기준조건을 만족시킨 후보가 3명이 있는데 이들의 국민적 지지도가 A 25%, B 18%, C 11%라고 가정할 때, 군소후보들중에서 C 후보의 지지도인 11% 이상의 지지도를 얻은 군소후보들을 토론회에 참여시키는 것이다. 여기서 첫 번째 기준인 국회 원내교섭단체를 구성한 정당의 공식후보를 토론 참여자로 하는 것은 그만큼 국민적 지지와 공신력을 갖는 후보로 인정할 수 있다는 점을 고려한 것이다. 그리고 두 번째 기준은 군소후보들중 경쟁력을 갖춘 중요 후보를 가리키는 것인데, 일정한 국민적 지지도(10% 또는 15%)를 기준으로 할 때 기준치의 타당성을 두고 논란의 여지가 많기 때문에 첫 번째 기준 조건을 최소한으로 만족시키는 후보보다 국민적 지지율이 높은 군소정당이나 무소속 후보라면 이 후보 역시 경쟁력과 공신력을 갖추고 있는 것으로 인정하지는 논리이다.

2안은 일정한 국민적 지지도 기준치에 대한 논쟁으로부터 자유로울 수 있다는 장점은 있지만, 원내교섭단체를 구성한 정당 후보중 지지도가 상대적으로 가장 낮은 후보의 지지도에 따라 토론 참여 후보가 두명 이하로 매우 제한적일 수도 있고, 반대로 원만한 토론의 진행이 어려울 정도로 후보가 많을 수도 있다는 점에서 문제가 된다. 지난 15대 대선 of 경우를 예로 들면 김대중, 이회창 후보가 30%대의 지지율을 보인 상황에서 제 2안을 적용한다면 20%대의 비교적 높은 지지율을 얻은 군소정당의 이인제 후보는 토론에 참여할 수 없게 되는 문제점을 갖는다. 이와 같이 경쟁력 있는 군소후보가 토론에서 배제될 수 있고, 정반대로 경쟁력이 떨어지는 다수의 군소후보들이 토론에 참여하게 되는 위험성이 있다 하겠다.

두 개의 안중 제 1안이 2안보다 보다 명확하고 안정적이라는 점에서 더 높게 평가 되지만 군소후보의 참여를 결정짓는 국민 지지율의 기준치가 보다 논리적이 합리적으로 제시될 필요가 있겠다.

3) 후보 대결 방식 및 토론의 횟수, 시기, 시간, 장소, 토론 주제

TV토론은 두명의 후보가 대결할 때가 가장 이상적이고 시청자들로부터 더 큰 긴장감과 현장감, 흥미성을 불러 일으킬 수 있다. 양당제도가 발달된 미국과 같은 나라에서는 큰 문제가 없지만, 정당의 뿌리가 약하고, 정당이란 것이 고작 정당지도자의 부속물로 기능하는 우리나라와 같은 정치풍토에서는 두명의 후보를 상상하기 어렵다. 그래서 우리 나라의 TV토론은 미국에 비해 매우 복잡한 양상을 띠 것이며, 토론자가 많음에 따라 토론회 진행이 난삽해지고, 후보나 시청자 모두 토론에 대한 집중도가 떨어져 매우 지루한 토론회가 될 가능성이 매우 높다.

따라서 이러한 점을 충분히 감안하여 참여 후보자들의 기준조건을 만족시키는 후보가 두명이라면 별문제가 없지만 세명인 경우에는 두명씩 1:1 토론을 하고, 마지막으로 세명이 모두 참여하는 토론회를 하도록 하는 것이 바람직하다. 3명의 후보가 참여한 지난 15대 대선토론회에서도 나타났듯이 3명의 후보가 참여하다보면 경우에 따라 시청자들에게 지루감을 주며, 두명의 야당 후보가 한명의 여당후보를 협공할 수 있는 위험성이 있다 하겠다.

토론의 횟수는 적어도 3회 이상 하도록 하는데, 참여 자격자가 많을 때는 토론횟수를 늘리도록 한다. 토론회의 시기는 원내 교섭단체를 구성한 정당들이 모두 공식

후보를 선정하지 보름후 부터 하도록 한다. 왜냐하면 선출된 공식후보에게 경선 후 유증으로부터 벗어날 수 있는 시간적 여유를 주고, 동시에 이들이 TV토론을 준비하여 정책을 개발할 수 있는 기회를 줌으로써 토론회를 활성화 시킬 수 있기 때문이다.

토론시간은 1:1 토론일 경우는 100분을, 3명후보의 토론일 경우는 120분을 넘지 않도록 하며, 토론회 간격은 1주일로 하되 가능한 많은 국민들이 시청할 수 있도록 매 일요일 밤 8시-10시 사이에 토론회를 갖도록 한다. 토론회는 서울에서만 할게 아니라 국민적 축제로 승화시키고 지역민들의 관심사를 해소시키기 위해 중앙에서 하는 토론회와는 별도로 각 지역(서울-경기, 강원, 충청, 영남, 호남-제주 등)을 순회하면서 순수히 지역문제(지방자치, 지역경제, 지역현안 문제 등)에만 국한된 합동 토론회를 열도록 한다.

토론주제는 크게 3개 또는 4개 분야로 묶어 매 토론회 마다 각기 다른 분야를 다루도록 한다. 예를 들어 1분야는 외교, 안보, 통일문제, 2분야는 국내 정치, 사회 현안, 복지문제, 3분야는 경제, 노동, 환경, 기타로 한다.

4) 사회자 선정 및 역할

토론에서의 질문자를 구성하는 방안은 다음과 같이 4가지 방안을 고려할 수 있겠다.

- ① 사회 각계 각층을 대표하는 인사들로 질문자 패널을 구성하는 방안
- ② 패널을 없애고 사회자와 후보들만 참여하여 사회자가 주로 질문하고 후보들이 서로 질문하는 방안
- ③ 사회자는 있으나 청중들이 직접 질문에 참여하는 방안
- ④ 사회자가 있으며 패널리스트와 청중들이 함께 질문에 참여하는 방안

여기서 1번 방안은 15대 대선에서 합동토론회가 있기 전에 실시된 개별토론회에서 채용했던 방안이다. 이 방안은 사회 각계 각층의 대표들이 패널리스트를 구성하기 때문에 공중들의 다양한 관심사가 소화될 수 있는 장점을 지니고 있다. 그러나 지난 대선에서도 나타났듯이 패널리스트의 자질과 질문의 편파성으로 인한 공정성 시비에 휘말릴 가능성이 높다 하겠다. 또한 전문가 패널리스트들은 자신의 이론을 펼치거나, 후보들에게 자신의 주장을 강요하고, 공중들이 이해하기 어려운 내용을 강조하는 등 공중들의 의견을 제대로 반영하지 못한다는 비난을 받았다. 이와 관련하여

미국의 한 연구에 의하면 토론의제(debate agenda)와 공중의제(public agenda) 사이에 별다른 상관관계가없다고 한다. 이것은 곧 패널리스트이 던지는 질문들이 공중들의 의견을 제대로 반영하지 못하고 있음을 의미한다.

그리고 3안과 4안은 청중들이 질문에 참여하는 방안인데, 미국에서는 지난 92년부터 소위 공회당 토론회(Town Hall Meeting)라 하여 이 방안을 사용하고 있다. 청중 질문자는 Gallup의 여론조사에서 지지후보를 선정하지 않은 비당파적 인물을 선정토록 하고 있다. 그러나 이 방안은 우리나라 상황에서 정치문제에 관심이 많고, 정치지식을 어느 정도 갖고 있는 비당파적 청중을 확보하기가 쉽지 않다는 점에서 문제가 있다. 생방송으로 중계되는 토론회가 자칫 의도되고 계산된 질문으로 인해 편파성 시비를 일으킬 수 있는 위험성이 있다.

따라서 지난 대선에서도 채택하였던 2안이 가장 바람직할 것으로 생각한다. 2안은 사회자가 너무 많은 부담을 가질 수 있다는 점은 문제이나 패널리스트나 청중들이 참여하여 일으킬 수 있는 공정성 시비로부터 자유로울 수 있는 장점이 있다.

사회자는 언론인, 교수, 변호사, 시민운동가 중에서 어느정도 지명도가 있고, 비정파적인 사람으로 하고, 토론에 참여하는 후보들이 모두 찬성하는 인물로 한다. 사회자는 가능하면 매 토론회마다 바꾸도록 하여 분위기를 새롭게 할 수 있고, 사회자의 잘못 선정으로 인한 위협을 벗을 수 있다.

또한 지난 15대 대선에서 나타난 현상이지만 후보들이 주제에서 크게 벗어난 발언을 하거나 상대방을 공격할 때 사회자가 이를 제대로 통제하지 못했다. 따라서 사회자는 토론이 주어진 주제에서 벗어나지 않도록 보다 강력한 의제 통제권을 가져야 하며, 후보들의 논쟁 대결을 촉진할 수 있도록 보다 적극적인 역할을 해야하고, 후보간(또는 후보와 패널리스트간)의 문제가 생기면 이를 조정하는 중재권을 갖도록 해야 한다.

5) 질의 응답 방식 및 시간

후보들은 사회자가 던지는 질문에 응답을 함과 동시에 다른 후보에게 직접 질문을 할 수 있고, 상대방의 답변에 대한 반박을 할 수 있도록 허용해야만이 후보자들 간의 토론이 활성화 될 수 있다. 이런 점에서 지난 15대 대선의 합동토론회에서 후보들이 직접 상대 후보들에게 질문을 던질 수 있었던 것은 좋은 시도라고 하겠다.

물론 이러한 형식은 두가지의 문제점을 안고 있다. 하나는 주어진 대주제와 관계 없이 상대 후보에 대한 인신공격으로 흐를 위험성이 있다는 점이다. 또한 A후보가 B후보에게만 해당되는 질문을 하더라도 B후보는 물론이고 C후보까지 자신과 관련이 없는 질문에 대한 답변을 해야 하기 때문에, 아까운 시간을 그냥 반납하기보다는 주제에서 벗어나거나 상대방을 공격하는 발언을 할 가능성이 높다는 점이다.

그렇지만 이러한 방식은 사회자를 통해서만 주고 받는 질의응답에서 오는 지루함을 달랠 수 있고, 토론을 활성화 할 수 있다는 점에서 바람직하다. 그리고 두 번째 문제는 각 후보들이 전체적으로 사용할 수 있는 시간의 할당제를 탄력적으로 운영한다면 어느 정도 해소할 수 있을 것으로 보인다.

지난 15대 대선의 합동토론회는 각 후보들에게 기초연설 2분, 사회자의 A후보에 대한 질문 답변시간 1분 30초, B와 C후보의 반박 각 1분, A후보의 보충답변 1분, A후보의 B, C후보에 대한 질문 1분, B, C후보의 답변 각 1분 30초, A후보 반박 1분, B, C후보의 재답변 각 1분, 각 후보의 마무리 연설 2분씩의 시간을 할당하였다. 이렇게 답변시간을 기계적으로 적용하다보니 후보들의 답변시간이 짧아 심층적인 토론이 제대로 이루어지지 않았다는 지적이 많았다. 따라서 앞으로 질문 수를 줄여 답변 시간을 좀 더 늘리도록 하고, 질문의 무게 또는 복잡성에 관계없이 무조건 1분 또는 1분 30초내에 답변토록 하는 기계적인 형평보다는 각 후보들이 사용할 수 있는 총시간중에서 답변시간을 신축적으로 늘이거나 줄일 수 있도록 허용하여야 한다. 그래서 전광판에 각 후보들이 사용한 시간과 앞으로 사용할 수 있는 시간을 게시하여 후보들이 스스로 시간관리를 할 수 있도록 하여야 한다.

6) 청중참여 문제

유권자들은 TV토론을 시청하면서 즐길 수는 있어도 거기에 개입할 수가 없다. 국민은 국가적 토론의 주도자, 참여자가 아니라 단순한 반응자, 순응자로 전락하고 말았다. 또한 패널리스트들이 일반국민들의 의견을 제대로 반영해 주지 못한다. 이렇게 소외된 유권자들을 토론에 합류시키려는 움직임이 있다. 미국의 경우는 지난 92년, 96년 선거에서 청중들의 토론 참여를 허용하였다.

우리나라도 지난 대선의 개별토론회에서 전화나 팩스 등으로 질문을 받아 패널리스트들의 질문과 중복되지 않고, 방송사가 적절하다고 생각하는 질문을 임의로 뽑아

사회자가 읽어서 전달하거나, 아니면 미리 준비한 화면을 통해 후보에게 직접 질문을 할 수 있게 하였다.

우리나라의 현재 정치상황에서는 토론회장에서 청중들이 후보들에게 직접 질문을 하도록 하는 방식은 자칫 불공정성 시비에 휩싸일 가능성이 많기 때문에 아직은 시기상조라고 본다. 토론장에 입장한 청중들은 후보의 측근들 일부로만 국한시키고 특정 후보에 대한 지지와 대를 나타내는 박수나 야유 등 일체의 행위를 못하도록 해야 한다. 지난 15대 대선의 합동토론회에서도 보안의 문제와 진지한 토론분위기를 해칠지도 모른다는 우려 때문에 각 후보에게 10명씩의 방청객만을 할당하였다.

7) 기타

TV토론은 반드시 생방송으로 해야한다. 그래야만이 긴장감과 현장감이 있으며, 녹화방송에서 있을 수 있는 불공정 시비를 줄일 수 있다. 어떤 경우에도 카메라가 청중의 반응하는 모습을 잡아서는 안된다. 그리고 후보들을 고루게 비춰지도록 하여야 한다.

한편 지난 15대 대선의 합동토론회에서 각 후보들은 수첩, 메모 등 일체의 자료를 지참할 수 없도록 하였다. 그러나 보다 정확하고 심층적인 토론을 위해 사진, 그림, 도표 등의 시각적 보조물을 사용하여 질의 응답을 할 수 있도록 허용되어야 한다. 그렇지만 복장이나 휘장, 띠 등의 장식물 착용에 대해서는 규제를 해야 한다.

5. 맺는말

텔레비전 시대에 살고 있는 우리는 이제 TV토론을 반드시 필요로 하고 있다. 왜냐 하면 TV토론은 어떠한 다른 매체보다도 유권자들에게 풍부하고, 제 3자에 의해 걸러지거나 변형되지 않은 정확한 정보를 유권자가 직접 채취하여 후보들에 대한 판단에 활용할 수 있기 때문이다. 또한 TV토론은 똑같은 조건에서 경쟁하는 후보들을 한자리에 모아 놓고 후보들간의 논쟁대결을 통해 이들의 자질과 정책을 직접 비교해 볼 수 있는 유일한 기회이다. 따라서 후보들간의 우열을 가릴 수 있게 해준다는 점에서 중요하다. 또한 우리나라의 고질병인 고비용 선거구조를 개혁해야 한다는 여론이 팽배해진 작금의 정치상황에서 TV토론 만큼 유용하고 강력한 대안이 없다.

지금까지 지난 15대 대통령선거에서 나타났던 TV토론의 문제점을 중심으로하여 우리나라의 정치상황과 정치문화에 맞는 대통령선거 TV토론의 새로운 방안을 모색해 보았다. 그 중요 결과는 다음과 같다.

첫째, TV토론은 지난 15대 대선을 불과 한달을 앞두고 구성된 '대통령선거방송토론위원회'가 주최하는 것이 바람직하다. 그러나 11명의 위원중 정당 추천인이 5명이나 차지하고 있는 점은 시정되어야 한다. 따라서 정당추천인을 줄이고 학계와 시민단체 대표들을 늘려 TV토론의 공정성과 비정파성을 더욱 더 강화하기 위해서는 원내에 의석을 갖고있는 모든 정당에게 토론회 위원 추천권을 줄 것이 아니라 후보자를 내세운 정당에게만 토론회 위원 추천권을 주도록 법을 고쳐야 한다.

또한 이 위원회의 역할과 기능이 단순히 대통령선거의 TV토론의 주최에만 국한해서는 안되며, 국민들의 정치관심도를 높이고, 국민들에게 올바른 정치정보를 제공하는 시민정치교육센터 역할을 하여야 하며, 대통령선거 뿐만 아니라 지방자치단체장 선거, 기타 필요한 선거에서의 토론회를 주최할 수 있도록 그 역할과 기능을 확대하여야 한다. 그러기 위해서는 이 위원회를 한시적인 기구가 아닌 상시적인 기구로 운영해야 할 것이다.

둘째, 토론회 참여 후보 선정기준은 지난 15대 대선에서 적용했던 기준으로서 ① 원내 교섭단체 보유정당의 대통령 후보자 ②최근의 여론조사에서 일정 기준치 이상의 지지를 받은 후보자 중 하나 이상의 기준을 충족시키는 후보로 정하기로 한다.

셋째, 토론 참여 후보자들의 기준조건을 만족시키는 후보가 두명이라면 별문제가 없지만 세명인 경우에는 두명씩 1:1 토론을 하고, 마지막으로 세명이 모두 참여하는 토론회를 하도록 하는 것이 바람직하다. 토론의 횟수는 적어도 3회 이상 하도록 하는데, 참여 자격자가 많을 때는 토론횟수를 늘리도록 한다.

토론시간은 1:1 토론일 경우는 100분을, 3명후보의 토론일 경우는 120분을 넘지 않도록 하며 토론회 간격은 1주일로 하되 가능한 많은 국민들이 시청할 수 있도록 매 일요일 밤 8시-10시 사이에 토론회를 갖도록 한다. 토론회는 서울에서만 할게 아니라 국민적 축제로 승화시키고 지역민들의 관심사를 해소시키기 위해 중앙에서 하는 토론회와는 별도로 각 지역(서울-경기, 강원, 충청, 영남, 호남-제주 등)을 순회하면서 순수히 지역문제(지방자치, 지역경제, 지역현안 문제 등)에만 국한된 합동토론회를 열도록 한다. 토론주제는 크게 3개 또는 4개 분야로 묶어 매 토론회 마다 각

기 다른 분야를 다루도록 한다.

넷째, 후보자에 대한 질문은 패널리스트보다는 사회자를 통해서 하는 것이 공정성 시비로부터 자유로울 수 있다. 사회자는 언론인, 교수, 변호사, 시민운동가 중에서 어느정도 지명도가 있고, 비정파적인 사람으로 하고, 토론에 참여하는 후보들이 모두 찬성하는 인물로 한다. 사회자는 가능하면 매 토론회마다 바꾸도록하여 분위기를 새롭게 할 수 있고, 사회자의 잘못 선정으로 인한 위험을 벗을 수 있다. 또한 후보들이 주제에서 크게 벗어난 발언을 하거나 상대방을 공격할 때 사회자가 이를 통제할 수 있는 권한을 주어야 한다.

다섯째, 후보들은 사회자가 던지는 질문에 응답을 함과 동시에 다른 후보에게 직접 질문을 할 수 있고, 상대방의 답변에 대한 반박을 할 수 있도록 허용해야만이 후보자들간의 토론이 활성화 될 수 있다. 또한 지난 15대 대선에서는 후보들의 답변시간이 짧아 심층적인 토론이 제대로 이루어지지 않았다는 지적이 많았다. 따라서 앞으로 질문 수를 줄여 답변시간을 좀 더 늘리도록 하고, 질문의 무게 또는 복잡성에 관계없이 무조건 1분 또는 1분 30초내에 답변토록 하는 기계적인 형평보다는 각 후보들이 사용할 수 있는 총시간중에서 답변시간을 신축적으로 늘이거나 줄일 수 있도록 허용하여야 한다. 그래서 전광판에 각 후보들이 사용한 시간과 앞으로 사용할 수 있는 시간을 게시하여 후보들이 스스로 시간관리를 할 수 있도록 하여야 한다.

여섯째, 우리나라의 현재 정치상황에서는 토론회장에서 청중들이 후보들에게 직접 질문을 하도록 하는 방식은 자칫 불공정성 시비에 휩싸일 가능성이 많기 때문에 아직은 시기상조이다. 또한 청중들은 특정 후보에 대한 지지와 반대를 나타내는 박수나 야유 등 일체의 행위를 못하도록 해야 한다.

일곱째, TV토론은 반드시 생방송으로 해야한다. 그래야만이 긴장감과 현장감이 있으며, 녹화방송에서 있을 수 있는 불공정 시비를 줄일 수 있다. 어떤 경우에도 카메라가 청중의 반응하는 모습을 잡아서는 안된다. 그리고 보다 정확하고 심층적인 토론을 위해 사진, 그림, 도표 등의 시각적 보조물을 사용하여 질의 응답을 할 수 있도록 허용되어야 한다. 그렇지만 복장이나 휘장, 띠 등의 장식물 착용에 대해서는 규제를 해야 한다.

이제 TV토론은 우리나라의 선거과정에서 하나의 중요한 제도로 자리잡았다고 해도 지난친 말이 아니다. 왜냐하면 법적으로도 제도화가 되었을 뿐만 아니라 국민들

이 이를 강력히 요청하고 있기 때문이다. 이제는 TV토론의 필요성에 대한 강조보다는 어떻게 하면 TV토론이 유권자들에게 좀 더 유용하고 부작용을 줄일 수 있을까라는 문제에 초점을 두어야 할 때이다. TV토론의 유용성을 강화하기 위해서는 무엇보다도 이를 담보할 수 있는 TV토론 포맷의 완비도 중요하지만 유권자들이 TV토론을 제대로 활용할 수 있도록 도움을 주는 일 역시 중요하다.

이를 위해 언론사, 특히 방송사는 TV토론을 주최하는 일에만 열중하지 말고 토론이 끝난 뒤 어떠한 내용과 이슈가 중요하였고, 후보들간의 입장이 어떻게 차이가 있으며, 후보의 입장이 바뀌었다면 그것의 내용이 무엇이고, 그 이유가 무엇인지를 유권자들에게 알려주어야 한다. 또한 TV토론에서 후보들이 진술한 내용의 진실 또는 사실 여부를 반드시 검증하여야 한다. 그래야만 후보들이 TV토론을 함부로 거짓말 할 수 없는 진실의 광장으로 인식할 수 있으며, 유권자 역시 TV토론을 신뢰할 수 있으며, 후보 선택에 유용하다는 인식을 갖게 될 것이다.

<참고 문헌>

- 권혁남, <한국언론과 선거보도> 서울:나남, 1997.
- 김우룡, 제 15대 대통령선거방송 합동토론회 운영의 제문제, 대통령선거방송토론위원회, 제 15대 대통령선거 대통령선거방송토론위원회 보고서 1998.
- 양승묵, 제 15대 대통령선거 방송 합동토론회 평가, 대통령선거방송토론위원회, 1998.
- 제 15대 대통령선거 대통령선거방송토론위원회 보고서 1998.
- 이종수, "선거와 TV토론", 한국언론연구원(편), <선거와 미디어> 1995, 217-275쪽.
- 이효성, <대통령선거와 텔레비전 토론> 서울:나남, 1997.
대통령선거방송 토론회위원회, 제 15대 대통령선거 대통령선거방송토론위원회 보고서 1998.
- 한국언론연구원, <미디어 정치시대 선거보도>, 1998.
- 한국언론연구원, <선거TV토론과 시민저널리즘>, 1997.
- 한겨레, 1997년 12월 19일.

- Bates, Stephen, *The Future of Presidential Debates*, Washington, D.C.:The Annenberg Washington Program in Communications Policy Studies of Northwestern University, 1993.
- Hellweg, Susan A. et als, *Televised Presidential Debates*, New York: Praeger, 1992